

Panamá, 9 de marzo de 2026
Nota C-039-26

Señora Directora:

Ref.: Viabilidad de implementar la modalidad de teletrabajo como medida de ajuste razonable en favor de un servidor público que labora en el INMFRE.

Me dirijo a usted en ocasión, de dar respuesta a su Nota No.022-DM-INMFRE de 13 de febrero de 2026, recibida en este Despacho el día 19 del mismo mes, a través del cual eleva a este Despacho un número plural de interrogantes, relacionadas con la viabilidad de implementar la modalidad de teletrabajo a un servidor público, que mantiene una relación laboral de seis (6) años con cinco (5) meses de servicio continuo, y que actualmente presenta una condición de salud que ha generado una alteración en sus funciones corporales, restringiendo sus actividades y participación laboral; es usuario de silla de ruedas, mantiene y programa activo de rehabilitación y depende de un cuidador.

Resalta además en su escrito que el colaborador ha agotado sus incapacidades médicas, incluyendo las ciento cuarenta y cuatro (144) horas reconocidas por enfermedad crónica y se encuentra próximo a hacer uso de su último mes de vacaciones.

I. Del Principio de legalidad.

Este principio fundamental de derecho recogido en nuestro ordenamiento jurídico (*Art. 18 Constitucional y Art. 34 de la Ley No.38 de 2000*), constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes, conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia; dicho en otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

El reconocido jurista argentino, Roberto José Dromi, especialista en Derecho Administrativo, sostiene que "*el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como extremo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso en concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración.*" (Derecho Administrativo, Argentina, libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, página 111).

Doctora
GLADYS RUMBO
Directora Médica General del Instituto Nacional
de Medicina Física y Rehabilitación (INMFRE)
Ciudad.

Es importante señalar...

Es importante señalar que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha externalizado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad, señalando lo siguiente: “...Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados.¹”

II. Del Control de la Convencionalidad.

El artículo 4 de nuestra Constitución Política, establece que: “*La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional*”; norma constitucional que reafirma el compromiso del estado panameño de cumplir con las obligaciones internacionales que hubiere contraído voluntaria y soberanamente, en atención a la figura reconocida como “*Pacta Sunt Servanda*”² traducida como “*Lo pactado obliga*” señalando que toda convención debe ser fielmente cumplida por las partes de acuerdo con lo pactado, por lo que dentro del Derecho Internacional todo contrato es ley entre las partes.

En este orden de ideas, nuestro ordenamiento jurídico contempla dos características fundamentales dentro del orden establecido de normas, el Control o bloque de la constitucionalidad y el Control de la Convencionalidad.

Ahor bien, en el año 2004, se incluyeron reformas a nuestra Carta Magna modificándose el artículo 17 que indica: “*Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de las personas*”.

Con esta adición, se reconocen derechos fundamentales que no están consagrados textualmente dentro de la Constitución, con efectos jurídicos vinculantes, otorgándole rango constitucional a los derechos humano establecidos y reconocidos por los tratados y convenios internacionales vigentes en el país, incorporando los mismos a los operadores jurídicos desde el mismo momento que influyen en el artículo 17 constitucional, dentro de la dignidad humana y las garantías fundamentales que ahora integran el bloque de la constitucionalidad y convencionalidad.

La jurisprudencia nacional, por su parte, al resolver conflictos normativos suscitados entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno, se ha inclinado, en algunos casos, por la aplicación preferente de los tratados internacionales; en otros ha considerado inconstitucional la violación de un tratado; y, en materia de derechos humanos se ha abocado a producir jurisprudencia específica.

De hecho...

¹ Sentencia de 10 de julio de 2019 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

² La Ley No.17 de 31 de octubre de 1979, aprobó otros mecanismos de incorporación de derechos a lo interno de los Estados, como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, advirtiendo entre otras cosas, que la norma PACTA SUNT SERVANDA, está universalmente reconocida.

De hecho, una de las más importantes doctrinas desarrolladas por jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Panamá, ha sido el del bloque de la constitucionalidad, el cual comprende, entre sus elementos, *el derecho internacional de los derechos humanos*³.

III. De las normas sobre discapacidad.

- **La Ley No.42 de 27 de agosto de 1999, “Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”, reformada por la Ley No.15 de 31 de mayo de 2016**, establece entre aspectos, declarar interés social el garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, mediante las adopción de medidas de inclusión e integración, acción afirmativa y ajustes razonables, en igualdad de condiciones e igualdad de vida, eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad⁴.

Aunado a ello, establece dentro de sus objetivos⁵, los siguientes:

- ❖ Garantizar que las personas con discapacidad, al igual que todos los ciudadanos, gocen de los derechos que la Constitución Política⁶ y las leyes les confieren.
- ❖ Establecer las bases materiales y jurídicas que permitan al Estado adoptar las medidas necesarias para la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, garantizándoles entre otros, el trabajo.

Cabe resaltar que esta norma define un número plural de términos, entre los cuales resulta oportuno mencionar, los siguientes⁷:

- ❖ “*Ajuste razonable*”: Las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieren en un caso en particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.
- ❖ “*Discapacidad*”: Condición en la que una persona presenta deficiencia física, mental, intelectual y sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer un o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

En este orden de ideas, de conformidad con nuestra Carta Magna, es obligación fundamental del Estado adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar entre otros aspectos, el acceso al trabajo, de tal manera que se asegure su pleno desarrollo y su entera inclusión y participación a la sociedad en igualdad de condiciones con los demás⁸.

• Ley No.59...

³ Cfr. Nota C-024-21 de 25 de febrero de 2021.

⁴ Cfr. Artículo 1 de la Ley No.15 de 31 de mayo de 2016.

⁵ Cfr. Artículo 2, ibídem.

⁶ Cfr. Artículo 64 de la Constitución Política. “*El trabajo es un derecho y un deber del individuo y por lo tanto es una obligación del estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa*”.

⁷ Cfr. Numerales 4 y 9 del Artículo 3 de la Ley No.15 de 31 de mayo de 2016.

⁸ Cfr. Artículo 7, ibídem.

- **Ley No.59 de 28 de diciembre de 2005, por medio de la cual se adoptaron las normas de protección laboral para aquellas personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, modificada parcialmente por Ley No.25 de 19 de abril de 2018,** recoge y reconoce la existencia de un fuero laboral para aquellos trabajadores diagnosticados con una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que le produzca una discapacidad laboral, prohibiendo todo tipo de discriminación de cualquier forma, incluyendo las medidas de presión o persecución con la finalidad de que el trabajador afectado abandone el empleo⁹.

De ahí que el artículo 4 de la referida Ley No.25 de 2018, establece que: *“Los trabajadores afectados por las enfermedades descritas en esta ley sólo podrán ser despedidos o destituidos de sus puestos de trabajo por causa justificada y previa autorización judicial de los Juzgados Seccionales de Trabajo o tratándose de servidores públicos invocando para ello alguna de las causas justas previstas en la Ley, de acuerdo a los procedimientos correspondientes.”*

En este mismo sentido, debemos señalar que el artículo 5¹⁰ ibidem, establece que la certificación de la condición física o mental de las personas afectadas por aquellas enfermedades descritas en la Ley, que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión inter disciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneos del ramo y, advierte o determina que la persona mantendrá su puesto de trabajo hasta que dicha comisión dictamine su condición.

- **La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por Panamá mediante la Ley No.25 de 10 de julio de 2007,** reconoce la necesidad de promover y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad, incluidas aquellas que necesitan un apoyo más intenso¹¹.

La misma establece en su artículo 1, una definición más amplia de la palabra discapacidad, en los siguientes términos: *“Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales intelectuales o sensoriales a largo plazo que al interactuar con diversas barreras puedan impedir su participación plena y efectiva en las sociedades, en igualdad de condiciones con las demás.”*

Aunado a ello, para los fines de dicha Convención, se definen en su artículo 2, los siguientes términos de importancia:

- ❖ **Ajustes razonables:** Se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, igualdad de condiciones con los demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

❖ *Diseño universal...*

⁹ Cfr. Artículo 2 de la Ley No.59 de 2005, modificado por la Ley No.25 de 2018.

¹⁰ Este artículo fue reglamentado por el Decreto Ejecutivo No.45 de 7 de abril de 2022, publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 29512-A de 7 de abril de 2022.

¹¹ Literal f del Preámbulo de la Convención (Ley No.25 de 10 de julio de 2007).

- ❖ Diseño universal: Se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación de diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

Por otro lado, se determina que los Estados Partes promoverán la disponibilidad, el conocimiento y el uso de tecnologías de apoyo y dispositivos destinados a personas con discapacidad, a efectos de habilitación y rehabilitación¹².

Como complemento, se establece en el artículo 27, que los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad; así como también, salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre las cuales se pueden mencionar:

- ❖ Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables.
- ❖ Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo.

IV. De la Ley No.69 de 20 de noviembre de 2003, “Que crea el Patronato del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación.”

Se establece que el Patronato del Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación, es una entidad de interés público y social son fines de lucro, con personería jurídica, patrimonio propio **y autonomía en su régimen administrativo**, económico, financiero y funcional¹³.

En este sentido, la norma define la “Autonomía” como: “...el derecho y la capacidad que el Estado reconoce al Patronato para ordenar, gestionar y resolver, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de los usuarios, los asuntos relacionados con la organización y funcionamiento del Instituto y sus órganos internos, incluyendo su régimen financiero mediante la aplicación de esta Ley y los reglamentos y normas que la desarrollen.”¹⁴

Cabe agregar, que de conformidad a dispuesto en la referida normativa, el Patronato se sujetará a los principios de equidad, eficacia, eficiencia, calidad, compromiso, probidad, moralidad, oportunidad, transparencia, productividad, solidaridad y universalidad, en el ejercicio de sus funciones¹⁵.

V. De la Ley No.126...

¹² Cfr. Numeral 3 del Artículo 26 ibidem.

¹³ Cfr. Artículo 1 de la Ley No.69 de 2003.

¹⁴ Cfr. Numeral 1 del artículo 2, ibidem.

¹⁵ Cfr. Artículo 4, ibidem.

V. De la Ley No.126 de 18 de febrero de 2020 “Que establece y regula el teletrabajo en la República de Panamá y modifica un artículo del Código de Trabajo”.

Debemos señalar primeramente que esta Ley, tiene por objeto establecer y regular el teletrabajo como una modalidad de relación de trabajo en la República de Panamá¹⁶.

En este sentido, establece que el “*Teletrabajo*”, consiste en la prestación de servicios subordinada, sin presencia física en el centro de trabajo **o entidad pública**, a través de medios informáticos, de telecomunicaciones y análogos mediante los cuales, a su vez, se ejerce el control y la supervisión de las labores¹⁷.

Por lo tanto, corresponde a las partes al inicio de la relación laboral o posteriormente, mediante una adenda al contrato de trabajo, acordar que el trabajador prestará sus servicios a través de la modalidad de teletrabajo, independientemente de que esta sea parcial o completo¹⁸.

Ahora bien, resulta oportuno señalar que mediante Nota C-033-20 de 20 de marzo de 2020, esta Procuraduría emitió una opinión respecto de la referida Ley No.126 de 2020, en la cual se hace referencia a la naturaleza del trabajo en los sectores privado y público, destacando que resulta saludable contemplar siempre el principio de estricta legalidad.

De igual forma, se advirtió que hay que considerar las diferencias entre los cometidos de la Administración Pública con respecto a sus trabajadores, en contraposición a la iniciativa privada; por lo tanto, el desarrollo de esta modalidad entonces, pasaría por reglamentos propios de las normas de carrera administrativa, sin perjuicio de las carreras públicas o a sus propias reglamentaciones.

Por último, debemos resaltar que en virtud de lo anterior, resulta evidente que la reglamentación de la Ley No.126 de 2020, para el sector privado es materia regulable a través de normas de aplicación general surgidas del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (*Decreto Ejecutivo No.133 de 16 de septiembre de 2020*), mientras que para el sector público será el Ministerio de la Presidencia, con la participación de la Dirección General de Carrera Administrativa, a la cual le corresponderá dictar lo pertinente (*actualmente no hay un reglamentación al respecto*).

VI. Conclusiones.

1. En El caso objeto de su consulta, este Despacho considera que la modalidad de “*Teletrabajo*” no puede implementarse, toda vez que no existe en la actualidad, una disposición legal ni reglamentaria debidamente establecida, que permita su aplicación en la administración pública.

2. *No obstante...*

¹⁶ Cfr. Artículo 1 de la Ley No.126 de 18 de febrero de 2020.

¹⁷ Cfr. Numeral 1 del Artículo 2, ibidem.

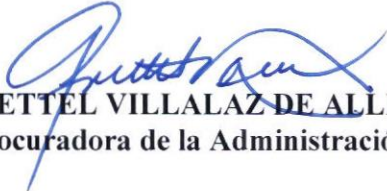
¹⁸ Cfr. Primer párrafo del Artículo 3, ibidem.

2. No obstante, consideramos que bajo una visión conceptual de “*derechos humanos*” y, tomando en consideración las normativas que protegen el derecho al trabajo de las personas con discapacidad, el INMFRE en el caso específico que nos ocupa, pudiese invocar el Principio de Convencionalidad, para justificar jurídicamente la aplicación de un *Ajuste Razonable*¹⁹ *bajo una modalidad de asignaciones y reportes semi presenciales* a dicho funcionario, al tratarse de una situación extraordinaria.

Dicha justificación deberá ser sustentada a través de una instrucción oficial (*Resolución*) por parte la Dirección General del INMFRE y contar con la aprobación de la Junta Directiva de dicho patronato.

De esta manera damos respuesta a su solicitud, señalándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/mabc
C-030-26

¹⁹ Cfr. Artículo 2 de la Ley No.25 de 10 de julio de 2007 y el Numeral 4 del Artículo 3 de la Ley No.15 de 31 de mayo de 2016.